**SEÑORA PRESIDENTA.-** Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 13 minutos)

La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene el agrado de recibir al Director Nacional de Ordenamiento Territorial, arquitecto Roberto Villarmarzo y asesores del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a efectos de continuar con el tratamiento del proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Si están de acuerdo, podríamos proseguir con la consideración del proyecto de ley y, cuando se integre el señor Senador Moreira a la Comisión, comenzaríamos el análisis de los textos alternativos que las autoridades del Ministerio nos remitieron en el día de ayer, ya que el señor Senador adelantó que deseaba plantear algunas discrepancias con ellos.

En la sesión anterior llegamos hasta el artículo 35.

En cuanto a la referida disposición, el señor Senador Moreira planteó algunas dudas. Por un lado aludió al concepto de “potencialmente transformable” y, por otro, consultó acerca de si solo se podría transformar un suelo incluido dentro de una categoría, en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable. Asimismo, hizo referencia al tema de la unidad de actuación.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** En otras legislaciones -o sea, en el Derecho comparado- existen otras categorías o clases de suelo y en la sesión anterior expliqué la razón por la cual en nuestro país propusimos esa terminología. Como dije, existen otras categorías de suelo, pero en el Uruguay, para no crear una complicación con la percepción del impuesto inmobiliario por las Intendencias, propusimos hacer únicamente tres. Entonces, en lo que en otras legislaciones constituye una categoría de suelo, que es el suelo transformable, acá lo planteamos como un atributo que puede tener cualquiera de las tres categorías.

Tanto el suelo rural, como el urbano y el suburbano pueden tener en el Plan, el atributo de potencialmente transformable. El suelo sólo se puede transformar de una categoría en otra si el Plan previó ese atributo o si una revisión posterior lo incorpora. Únicamente se puede transformar un suelo en urbano o en suburbano, mediante un programa de actuación integrada que constituye un tipo particular de instrumento de ordenamiento territorial. Reitero, no se puede transformar un suelo en urbano o en suburbano por un siempre decreto, sino que hay que hacer un programa de actuación integral. Ésta es la idea que está planteada.

El último párrafo de este artículo es medio de Perogrullo ya que, obviamente, si sólo hay tres categorías de suelo, mientras no se apruebe el programa de actuación integrada, al suelo le corresponde la que haya sido prevista en el plan. Es decir que si es un suelo rural potencialmente transformable, a todos los efectos es rural y el atributo de “potencialmente transformable” no implica nada más que el hecho de que se puede transformar; todo lo demás -el impuesto, el fraccionamiento, etcétera- corresponde a la categoría suelo que le fue adjudicada en el plan. Éste es el contenido del artículo.

**SEÑOR BRECCIA.-** Voy realizar algunas consultas sobre este artículo.

Si no entendí mal, van a haber suelos que tengan cualquiera de las tres categorías previstas y, además, algunos serán catalogados mediante un instrumento de ordenamiento territorial como “potencialmente transformables”. Quiero saber si estoy en lo correcto.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Exacto.

**SEÑOR BRECCIA.-** En cuanto al segundo inciso, da la impresión de que la "previsión" debe ser realizada únicamente para aquellos suelos con categoría rural porque, de lo contrario, si ya estuviera catalogado como urbano o suburbano y, además, potencialmente transformable, qué sentido tendría la previsión de catalogarlo como urbano o suburbano. Esta es la mecánica que no logro captar.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** El proyecto de ley ha querido evitar lo que existe en otras legislaciones e incluso en iniciativas anteriores que hubo en nuestro país: esa visión urbano-céntrica de que todo el territorio puede ser urbano y, entonces, sólo se piensa en urbanizar hasta el último rincón del territorio. Teóricamente, cualquier suelo se puede transformar en cualquiera; el suburbano en urbano y viceversa e incluso podría haber hasta reversión a suelo rural, lo que es imprescindible hacer en algunas zonas del país. Ahora, estamos empezando los estudios de base apoyando a la Intendencia de Treinta y Tres en la planificación de la ciudad por primera vez y allí el suelo urbano es desmesurado, por lo que se va a tener que revertir en suelo rural. Este es un ejemplo de que no todo es una línea que avanza hacia el suelo urbano.

**SEÑOR LIGRONE.-** Simplemente quiero complementar lo que manifestó el señor Villarmarzo.

Las tres categorías del suelo refieren a su esencia, por ejemplo, el potencialmente urbanizable hacia la posibilidad de transformarlo. Es decir que una cosa es la esencia y otra es si se puede o no transformar. También ocurre que el plan prevé que existan áreas urbanas o suburbanas dentro de un tiempo futuro cuando, por ejemplo, determinado sector de ciudad esté suficientemente densificado para que justifique una nueva ampliación. Sin embargo, el plan puede estar previendo en su zonificación, áreas urbanas que hoy tienen aspecto rural, porque lo son. Cuando se dé ese paso, ya sea dentro de un año, de cinco o de diez, es decir, cuando se incorpore efectivamente a la actividad urbanizadora, se abran calles o se hagan fracciones, habrá un pasaje, no de cualquier manera, sino a través de una unidad de actuación.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Pregunto si esa previsión a futuro necesita de un programa de actuación integrada para reservarlo.

**SEÑOR LIGRONE.-** No, el programa de actuación integrada se hace en el momento en que se promueve el cambio.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si estamos de acuerdo, pasamos a votar el artículo con las aclaraciones brindadas.

(Se vota:)

3 en 3. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Se pasa a considerar el Capítulo II del Título IV, "Régimen General de los Derechos y Deberes Territoriales de la Propiedad Inmueble".

En consideración los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 37, "Derechos generales de la propiedad de suelo", que habían quedado postergados porque existía una visión diferente, que se reiteraba, con relación al concepto de interés general.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Esta redacción, con pequeños ajustes de estilo, fue tomada de la propuesta de ley de ordenación del territorio elaborada por el ITU y la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Creemos que había interés en retomar esa propuesta porque expresa la voluntad de reafirmar la convicción -tal como manifestaba el doctor Pastorin cuando comenzamos a trabajar el miércoles pasado- del concepto de que los decretos departamentales son leyes en la jurisdicción del departamento. Se intentó que quedara plasmado claramente en el caso de los planes y demás instrumentos de ordenamiento territorial y que no hubiera dudas de que pueden afectar el ejercicio del derecho de propiedad territorial o propiedad inmueble. Ese fue el sentido con que se incluyeron los artículos 35 y 36 del proyecto del Instituto de Teoría y la

Cátedra mencionada. A ese respecto, el artículo decía -como verán, tiene pequeños ajustes de redacción- que las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que vengan dadas por las determinaciones de los planes de ordenación se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la Ley y que los planes de ordenación delimitan al contenido del derecho de propiedad sobre suelo, quedando éste vinculado a los usos y destinos fijados en los mismos. Quiere decir que se ajustó la terminología a la utilizada en este proyecto de ley, pero ése es el sentido.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Quiero hacer referencia a la comparecencia del doctor Juan Andrés Ramírez a una sesión de la Comisión celebrada el mes pasado. Con relación a este artículo 37, él planteaba que contradice los artículos 486, 487 y 488 del Código Civil y que se invierte la regla de la libertad en el inciso final. Expresó, asimismo, que la Constitución de la República fija el requisito de una "declaración previa de necesidad o utilidad pública realizada por ley nacional" y que el texto del proyecto de ley a estudio plantea una "declaración tan general que abarca a cualquier instrumento", por lo que conlleva una "delegación legislativa". También señalaba que este era uno de los temas que podían prestarse a corrupción.

**SEÑOR PASTORIN.-** En primer lugar, debo decir que no nos queda claro a qué se refiere cuando se dice que puede dar lugar a corrupción, pues no se explicita en las actas.

Estuvimos analizando este artículo y traemos a consideración un pequeño agregado. El inciso tercero del artículo 37 dice: "El cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente Ley es condición para el ejercicio de los derechos" y sugeriríamos agregar luego de la palabra "derechos" una frase que diga: "de aprovechamiento urbanístico del inmueble", a efectos de establecer qué ejercicios del derecho de propiedad estarían acotados. Por tanto, se aclara que nos estamos refiriendo al aprovechamiento urbanístico del inmueble y no al poder de disposición del mismo u otras facultades del derecho de propiedad.

**SEÑOR BRECCIA.-** Tengo un problema con el inciso segundo del artículo 37, pues no logro comprender el sentido de su redacción. Voy a leer el remitido que nos fuera enviado por el Ministerio, a los efectos de no cometer errores. El mismo dice: "Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente Ley" -hasta allí lo entiendo- "y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial". Debo decir que no logro entender el sentido del final de la frase y me gustaría que me lo aclararan.

La nueva redacción del inciso tercero, sugerida por el Ministerio, diría: "El cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente Ley es condición para el ejercicio de los derechos de aprovechamiento urbanístico del inmueble". Me queda claro que esta redacción tiende a solucionar un problema que había percibido, en el sentido de que el cumplimiento de los deberes estaba condicionando el ejercicio de las múltiples facultades emergentes del derecho de propiedad. Lo que ahora no me queda claro es el significado de "derechos de aprovechamiento urbanístico del inmueble". Seguramente habrá una explicación y me gustaría escucharla.

**SEÑOR LIGRONE.-** El aprovechamiento urbanístico tiene que ver con las posibilidades que hay en un predio determinado del territorio, sea urbano, suburbano o rural, de desarrollar determinado tipo de actividad, es decir, los llamados usos del suelo. Me refiero a las limitaciones para la construcción, tales como los límites de altura, los retiros, los factores de ocupación del suelo, el porcentaje del suelo que se puede ocupar en planta baja y planta alta, temas vinculados con la impermeabilización del suelo, es decir, todas aquellas cuestiones propias del urbanismo clásico desde que las ciudades y los territorios tienen reglas de juego, las vulgarmente llamadas Ordenanzas Municipales. Básicamente tiene que ver con ese tipo de cosas, actualizado a criterios más modernos que tradicionalmente no se manejaban, como los medioambientales o paisajísticos, pero a partir de la generalización de las reivindicaciones ambientales, que en las últimas décadas se fueron incorporado como criterios de calidad que a veces no están directamente vinculados a un tema de cantidad, pero que también son parte de las restricciones. Se puede decir, por ejemplo, que la paisajística en determinado lugar no puede estar afectada de cierta manera. Para ilustrarlo, podemos referirnos a las Ordenanzas Municipales que existen desde hace mucho tiempo y que en las zonas centrales no habilitan las viviendas de interés

social por plano municipal o las construcciones, en determinadas áreas, que estén realizadas con materiales livianos o de cierto tipo.

Ésa es la clase de restricción o condicionamiento a que se refiere la expresión “de aprovechamiento urbanístico”.

**SEÑOR BRECCIA.-** En realidad, me parecía que ese era el sentido de la expresión que mencionaba el arquitecto Ligrone. De todos modos, en lo personal me gustaría buscar -no necesariamente ahora, pero sí cuando tengamos un encuentro con representantes del Ministerio- una expresión más jurídica para ese concepto. Tengo la impresión de que se quiere hacer referencia al uso del inmueble -vinculado con el derecho de uso emanado del derecho de propiedad- con fines constructivos. Creo que habría que evitar este tipo de tecnología que realmente no remite a conceptos jurídicos, porque “aprovechamiento urbanístico” no es un término incluido en el Código. Por ejemplo, podríamos establecer que se trata de un derecho de uso a los efectos constructivos del inmueble. Aclaro que no estoy sugiriendo una redacción para incluir ahora, porque eso sería inapropiado, pero sí propongo que se busque una terminología que tenga más sustento jurídico.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si me permiten, quisiera aclarar que cuando el doctor Ramírez se refirió a una eventual corrupción, vinculaba este tema al literal f) del artículo 28, donde se dice: “delimiten ámbitos de actuación a ejecutar mediante expropiación”. Concretamente, el doctor Ramírez afirmó que eso representaba un cheque en blanco. Por ejemplo, la Junta Departamental de Río Negro puede decir que se va a instalar un ámbito de actuación en determinada Sección Judicial, que sería el cheque de la utilidad pública por la cual se va a proceder a la expropiación, sin pasar por el procedimiento de la licitación pública. Precisamente, el doctor Ramírez hacía hincapié en la importancia de la licitación pública en este tema.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Con respecto a lo último que planteó el señor Senador Breccia, deseo expresar que la descripción de lo que quiere decir “aprovechamiento urbanístico” aparece en el último párrafo, al cual, quizás, habría que hacer referencia.

**SEÑOR BRECCIA.-** A partir de una nueva lectura de la disposición, me queda claro que lo que significa la expresión “aprovechamiento urbanístico” está descrito “in extenso” en el último párrafo. De pronto, habría que agregar allí “y este acto administrativo tendrá como condición el cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos en la presente ley”. Creo que con eso la redacción se ajustaría más al lenguaje jurídico.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Solicitaría al señor Senador que expresara en forma más pausada su sugerencia para que la Secretaría pueda tomar nota de su aporte.

**SEÑOR BRECCIA.-** Estaba diciendo que atento a lo planteado por el arquitecto Villarmarzo -que también acabo de detectar en la relectura del artículo 37 del texto enviado por el Ministerio- el concepto de “aprovechamiento urbanístico” que habíamos señalado como algo ajeno a una descripción precisa desde el punto de vista jurídico, está desarrollado en el último párrafo del artículo.

Entonces, estoy sugiriendo -quizás no para hacer esta redacción en Sala, pero sí como una sugerencia de lo que sería apropiado recoger- que al final del último inciso del artículo 37, donde se dice “salvo la excepción prevista en el suelo categoría rural productiva”, se coloque un punto y se agregue lo siguiente: “Será condición para el dictado del acto administrativo de autorización el cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente ley”. Pienso que con eso estaríamos cerrando, de alguna manera, el círculo del artículo.

**SEÑOR PASTORIN.-** Con respecto al tema que se planteó sobre el contenido del inciso f) del artículo 28, creo que también debemos tener en cuenta que hay todo un sistema de elaboración del Plan que se establece. No se trata de que se le ocurra a la Junta, sino que el artículo 24 -y en adelante- regula que hay una puesta de manifiesto y una necesidad de participación; es decir que no es una medida que se toma de un día para otro, sino que tiene toda la garantía del proceso que se establece para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Otro aspecto que quiero señalar -porque el proyecto de ley ha sido muy criticado- es el que tiene que ver con la falta de juridicidad de algunos términos. A este respecto, cabe reflexionar que el proyecto de ley introduce nuevos términos e instrumentos y que está legislando en temas en los que no hay antecedentes en el país. Por lo tanto, aparecen términos y conceptos nuevos que no son recogidos por el Derecho Civil. Entonces, creo que no es suficiente analizar el proyecto de ley y los temas que se están legislando sólo desde el punto de vista de lo que establece el Código Civil. Por ejemplo, éste no habla de una Unidad de Actuación ni del mayor aprovechamiento, así como tampoco de una cantidad de elementos que no fueron previstos en el Código Civil. Me parece que éste se queda corto si en él buscamos todas las respuestas a los términos que incluye el proyecto de ley que estamos analizando, producto del avance que ha tenido la sociedad en este tema. Entiendo saludable que se empiecen a incorporar nuevos conceptos en el marco legal, tal como se ha avanzado en países como Colombia y Brasil, entre otros lugares de América.

**SEÑOR MOREIRA.-** Adelanto que no estoy dispuesto a acompañar la votación del artículo 37, “Derechos generales de la propiedad de suelo”, porque me parece que es muy genérico lo que establece en el sentido de que: “Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente Ley”. Discrepo con algunas limitaciones de los derechos de propiedad y, por tanto, no considero que estén comprendidas dentro del interés general. Asimismo, me parece excesivo establecer que el cumplimiento de los deberes es condición para el ejercicio del derecho de propiedad. Por lo tanto, no voy a acompañar ese artículo.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Se va a votar el artículo 37, con la nueva redacción aportada por el Ministerio y con la modificación del señor Senador Breccia.

(Se vota:)

3 en 4. **Afirmativa.**

El artículo 38, Derecho de superficie, también estaba aplazado. En este caso, el doctor Ramírez señalaba como inconveniente la no fijación de un plazo. Además, planteaba que es una innovación y que no cumple finalidad alguna. Esas serían, básicamente, las objeciones.

El planteo es, entonces, dónde queda determinado el tiempo. Se supone que es por acuerdo de partes, en la escritura pública.

**SEÑOR GAMOU.-** Quizás, luego de donde dice “por un tiempo determinado” podríamos agregar “acordado entre las partes”, continuando luego el artículo de la misma manera, es decir, “en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública…”

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Consulto si se entiende que clarifica la redacción y no tiene otras consecuencias.

**SEÑOR BRECCIA.-** Lamento profundamente discrepar con el Senador Gamou. En realidad, cuando se parte de la concesión a otro del derecho de superficie de su suelo por un tiempo determinado, al requerirse la escritura pública -que es el contrato entre las partes- obviamente, hay un contrato consensual. No sé exactamente a qué refería la observación del doctor Ramírez, pues no la encuentro entre mis papeles. De todas maneras, en una primera lectura que hice del artículo, me pareció que era absolutamente razonable. Obviamente, el acuerdo que supone la suscripción de una escritura pública, implica una limitación del tiempo que aquí se establece, porque es por un tiempo determinado. Realmente no encuentro objeciones sobre este tema.

Discúlpeme, señora Presidenta, pero sigo sin encontrar en la versión taquigráfica las observaciones que realizó el doctor Ramírez. Reitero que, en principio, a este artículo no le encuentro ninguna objeción. Me parece razonble que el propietario de un inmueble, dentro de las facultades que, justamente, emanan del derecho de propiedad, conceda a otro el derecho de superficie, que sea por un tiempo determinado y establecido mediante una escritura pública, por acuerdo de partes.

**SEÑOR MOREIRA.-** El doctor Ramírez señalaba que se estaba estableciendo un derecho más amplio que el usufructo porque éste tiene una finitud temporal que es la vida del usufructuario. En este caso se puede pactar un tiempo larguísimo, porque no hay limitación en ese sentido. Por esa razón, el doctor Ramírez se preguntaba qué finalidad cumplía esa innovación jurídica. Desde ese punto de vista, no lo comparte. Asimismo, expresa que el Legislador nacional lo establece sólo para las servidumbres prediales y los derechos en la persona, en el caso del usufructo es durante la vida del usufructuario.

**SEÑOR PASTORIN.-** Concretamente el doctor Ramírez plantea una objeción con respecto del derecho de superficie. En realidad, la doctrina está dividida en este tema y, obviamente, el Ministerio optó por la posición que acepta la existencia del derecho de superficie en nuestro país. Entonces, propone un artículo para reglamentarlo.

En lo que tiene que ver con la objeción que se ha planteado sobre el plazo, nos parece que este tema está incluido en el texto, dado que es una situación que se regula entre las partes. En el propio artículo se dice que es por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición. Reitero que el Ministerio adopta la posición -hay una larga discusión en nuestra doctrina- de la existencia del derecho de superficie y hace una propuesta de reglamentación en el marco del proyecto de ley que estamos analizando.

**SEÑOR MOREIRA.-** El doctor Ramírez parte de la base que existen alrededor de 80 artículos que regulan el usufructo y en este caso se reconoce aquí el derecho de superficie sin más, no se regula y, entonces, parte de la base de la inexistencia del derecho, a diferencia del doctor Cafaro que decía que, como la ley de registros públicos incorpora la posibilidad de registrarlo, significaría un reconocimiento del derecho de superficie. Es decir, que parte de la opinión contraria.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Queda claro que en varias páginas de la versión taquigráfica el doctor Ramírez hace una disquisición técnica de discusiones que tienen largos antecedentes.

**SEÑOR MOREIRA.-** ¿Forma parte de una estrategia incluir el derecho de superficie en este proyecto de ley? ¿Qué objeto tiene reconocerlo explícitamente?

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Obviamente -creo que hay que decirlo- no es una norma jurídica que sea imprescindible para el funcionamiento del sistema que este proyecto de ley pretende incorporar a nuestra legislación. Hay situaciones en las que la acción en el territorio no es sólo pública y se está buscando estimular la actividad privada en el desarrollo territorial que podría utilizar este instrumento de otra manera. Por ejemplo, hemos conversado sobre este tema con el Ministerio de Industria, Energía y Minería. La generación de energía eléctrica hoy puede ser privada en nuestro país, incluso hay empresas que, en este momento, están haciendo obras para vender energía eléctrica. Entonces, la instalación de molinos, generadores de energía eléctrica a través de la energía eólica, tiene una dificultad que es su instalación en el suelo rural. Los arrendamientos rurales tienen un plazo máximo, por lo que es imposible realizar la inversión con esos plazos. Es decir que el propietario de los molinos quedaría prisionero en la renegociación del contrato en un plazo muy breve, con los costos de traslados de la instalación que son muy altos. Entonces, la alternativa que hoy tiene es la adquisición del suelo, porque al ser un privado no puede hacer servidumbre administrativa como si fuera la Administración de UTE la que hiciera la instalación. Este es un instrumento que a la Dirección de Energía le parece interesante que sea utilizado por los particulares, contratando el derecho de uso con un plazo razonable para la utilización de los equipamientos. Este es un ejemplo, pero hemos hablado con otros Ministerios, porque éste puede ser un instrumento más que complemente el usufructo o el arrendamiento.

**SEÑOR MOREIRA.-** Aplicando el sentido común, creo que una inversión en molinos debe costar millones de dólares y, supongo que irá por el derecho de propiedad y no por un desmembramiento como éste que no tiene ni regulación ni régimen. Claro, hay que ponerse en la piel del inversor, yo no puedo porque me imagino que la instalación de esos molinos -que son muy sofisticados- debe implicar una inversión millonaria en dólares. No creo que alguien invierta en un terreno que no es de su propiedad, aunque si bien el valor de la tierra, en términos internacionales, ha subido mucho no es como para que quienes desarrollan ese tipo de emprendimientos realicen una inversión de exorbitante valor económico. No sé si tiene sentido establecer eso, previendo una hipótesis un poco de laboratorio.

**SEÑOR GAMOU.-** Esto no es nuevo. Hasta hace unos años en un Estado norteamericano, concretamente Hawai, no existía el derecho de propiedad sobre la tierra. Si yo le compraba, por ejemplo, a la señora Presidenta una parcela de tierra, lo que estaba comprando era el derecho de superficie durante noventa y nueve años años.

Creo que lo que dice el arquitecto Villarmarzo es correcto porque, si bien es verdad que cada uno de esos molinos de viento cuesta 2:000.000 de euros, también es verdad que a veces los molinos de viento se pueden trasladar. Entonces, me parece que no viene mal estimular inversiones en ese sentido.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** No sé si es tan teórico el planteo o si ya no ha existido una situación de esta naturaleza.

Entonces, si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 38 con la redacción original.

(Se vota:)

2 en 3. **Afirmativa**.

En consideración el artículo 39 que fuera, oportunamente, aplazado.

Al respecto, me voy a permitir dar lectura a lo que señaló el doctor Ramírez sobre este artículo: “Ya he dicho que, a nuestro juicio, es un error de la ley establecer que el derecho a desarrollar actividades, usos, modificar, fraccionar o construir por parte de cualquier persona privada, pública, física o jurídica, esté condicionado a la obtención del acto administrativo de autorización respectiva. Creo que no puede haber sido la intención del autor que para cada uso el propietario tenga que pedir autorización administrativa. No obstante, el artículo 39 tiene un conjunto de enunciados que, prácticamente, no dicen nada. Concretamente, esa disposición habla del deber de usar de acuerdo a las normas, a los instrumentos; del deber de conservar; del deber de proteger el medio ambiente -de acuerdo a las normas, obviamente-; y del deber de proteger el patrimonio cultural, con respecto al que no se dice cuál es el alcance para dicho deber jurídico, de modo que se trata de una definición extremadamente vaga.

En cambio, sí hay una innovación importante en el numeral 7, en virtud del cual se genera la responsabilidad frente a intrusiones de terceros. Este numeral establece: ‘Deber de cuidar. Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales’. Esto significa que si un extraño ocupa el bien de un propietario, éste debe responder por lo que pueda realizar el ocupante, cuando todos sabemos que en el Uruguay la aplicación de la justicia es lenta y puede ocurrir que en el ínterin el sujeto se prepare, demande, obtenga una sentencia favorable por su ejecución y deba responder, quizás frente al Estado o a los Gobiernos Departamentales, porque en realidad no se dice frente a quién”.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** De la lectura de la versión taquigráfica de las expresiones del doctor Ramírez surge que la redacción de los puntos 5 y 6 puede resultar imprecisa. Por más que se habla del deber de edificar y de transferir las expresiones, reitero, pueden resultar confusas. En ambos casos se hace referencia a los instrumentos de ordenamiento territorial en forma genérica por lo que, tanto el deber de edificar, como el de transferir, se aplican en el marco de lo que dispongan los instrumentos. Lo que pensamos es que, tal vez, los puntos 5 y 6 no tengan la misma jerarquía conceptual que el resto de los numerales porque, mientras estos últimos son genéricos para toda la propiedad, los primeros se aplican solamente a alguna de las situaciones particulares de la propiedad inmueble que correspondan, en el contexto de la ley, a las unidades de actuación. Por el programa de actuación integrada que se determine para esa unidad de actuación, queda incurso el deber de edificar o de transferir; por ejemplo, si hay una unidad de actuación que urbaniza suelo rural, allí el propietario, obviamente, tiene que ceder suelo y transferirlo gratuitamente a la Administración y va a adquirir

obligaciones de edificación, es decir, de hacer las calles o lo que corresponda según ese programa de actuación. No son deberes de cualquier propietario de suelo sino que, reitero, se aplican para esa situación particular. Eso es lo que pretendía aclarar -hay que reconocer que, de repente, no con demasiada precisión- al expresar en los numerales 5 y 6: “de conformidad con los instrumentos de ordenamiento territorial” o “según lo que dispongan los instrumentos de ordenamiento territorial”. Esa era la intención. A partir entonces de reconocer las dudas que legítimamente se plantearon hemos pensado que, tal vez, haya que desglosar estos dos numerales incluyéndolos como deberes particulares y decir claramente a qué se refieren, dejando los otros seis como deberes generales. Al respecto, hemos alcanzado a la señora Presidenta una redacción alternativa de los puntos 5 y 6, que dice: “Serán exigibles además los deberes territoriales particulares vinculados a la ejecución de unidades de actuación según las categorías de suelo establecidos en el Capítulo III del presente Título”. Esto significa que esos deberes rigen para la situación de unidades de actuación.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Creo que la propuesta deja mucho más nítida la redacción del artículo 39.

**SEÑOR MOREIRA.-** En el punto 2 se expresa: “Deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras”, etcétera. ¿Qué quiere decir “ornato público”?

**SEÑOR LIGRONE.-** La idea es que todo lo que constituye la conformación del espacio público, es decir, veredas, calles, plazas, parques, fachadas y demás construcciones, debe ser mantenido en correctas condiciones por el propietario. Por ejemplo, se debe procurar que no tengan problemas de desprendimiento, que no deterioren fuertemente el paisaje y el ambiente y que, en definitiva, no atenten contra el valor de la zona. Aquí cabe citar un ejemplo que, si bien no tiene mayormente que ver con el ornato público, resulta muy curioso: el caso de una oveja comiendo pasto en pleno Pocitos. Si bien allí está todo muy prolijo, porque la oveja corta el pasto, no hay que olvidar que hay un tema de impacto relacionado con el paisaje, el ornato público y el ambiente que, en este caso, parece no ser tenido en cuenta.

Tal como decía el señor Senador Breccia, el ornato público normalmente tiene que ver con el mantenimiento de las veredas y demás.

**SEÑOR MOREIRA.-** En todas las legislaciones departamentales figuran sanciones tributarias así como normas que regulan lo relativo a veredas, edificaciones inapropiadas, edificaciones ruinosas, etcétera. Por lo tanto, no le encuentro sentido a este tipo de expresiones que no resultan claras y que, reitero, ya están reguladas y competen a los Gobiernos Departamentales que, en determinados casos, establecen sanciones y tributos mayores. Sinceramente, insisto en que no veo la utilidad de establecer este tipo de disposiciones que pueden dar lugar a diferentes interpretaciones.

Cuando se habla de una oveja pastando en un patio, pregunto: ¿por qué está mal? En mi opinión es mucho peor tener un perro feroz que una oveja que corta el pasto.

**SEÑOR LIGRONE.-** En realidad, la anécdota de la oveja refiere a un suceso ocurrido en plena calle Ellauri, que se utiliza como parte de la estrategia en la instauración de una nueva sinagoga.

De todas formas, una de las cuestiones fundamentales -más allá de esta anécdota un tanto trivial- tiene que ver con el mantenimiento del conjunto de las fachadas de la ciudad. En muchos casos, buena parte del deterioro del patrimonio histórico y cultural del país se produce por dejadez, desidia y decadencia generalizada de las fachadas y de los elementos que componen los espacios públicos. Obviamente que de las fachadas para adentro el problema es de cada uno -naturalmente, si no tiene que ver con cuestiones de seguridad y sanidad- pero el ornato público es uno de los elementos clave que forman parte del ejercicio del derecho de propiedad. De la misma manera en que a uno lo obligan a que las baldosas de la vereda no estén en mal estado, también las fachadas debieran mantenerse correctamente.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** El propio numeral alude a “cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente”. Quiere decir, entonces, que se incorpora al marco

legal una ley que pretende tener sobre el ordenamiento territorial todos los elementos globalmente integrados aquí. Por lo tanto, como hace referencia al Gobierno Departamental competente, no creo que eventualmente pueda generar contradicción. Me parece que mantiene las dos cosas: la responsabilidad de una ley que alude a esta temática y la referencia a la competencia departamental.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Puede haber un problema de terminología, pero las referencias del doctor Ligrone fueron sobre el espacio urbano, aunque también es perfectamente posible la existencia de chatarra en el medio rural. Quizás, podría sustituirse la expresión "ornato público" por otra pero, en definitiva, lo que se pretende es proteger el paisaje. Se optó por esta terminología, porque no siempre se acepta al paisaje urbano como tal y la expresión "ornato público" está presente en leyes anteriores de nuestro país y también es muy frecuente en legislaciones departamentales. Concretamente, el numeral 2 del artículo 39 refiere a que no alcanza con que los propietarios cumplan con los deberes de seguridad y salubridad, sino que hay algo que tiene que ver con la significación cultural del territorio. Esta es la variable que falta: el factor cultural de los predios privados en el territorio.

**SEÑOR MOREIRA.-** Sinceramente, quiero señalar que no hubiera incluido este artículo en esta ley, sin perjuicio de que se eliminaron los numerales 5 y 6 que contenían características peligrosas y de mucha vaguedad. Me parece que no hay necesidad de incluir normas como la de la protección del medio ambiente y la diversidad, porque ya existen leyes nacionales en la materia. A su vez, también hay normas departamentales que protegen el patrimonio cultural, siempre que hayan patrimonios culturales para preservar, que no los hay en todas partes.

En cuanto al deber de cuidar a que refiere el numeral 5, coincido con lo manifestado por el doctor Ramírez, en el sentido de que el que menos cumple con ese deber es el Estado; normalmente, es el Estado el que permite la ocupación de sus tierras para asentamientos. Entonces, esta sería una linda obligación para el Estado y para los Gobiernos Departamentales mucho más que para los propietarios de tierras que, a veces, son quienes deben luchar contra las ocupaciones, más allá de que hay concertaciones entre propietarios e intrusos.

Reitero que este artículo 39 no agrega nada y establece una serie de obligaciones que si se quieren llevar a la práctica pueden resultar exorbitantes. Insisto en que la edificación inapropiada, las fincas ruinosas, etcétera, son situaciones que ya están reguladas por todos los Gobiernos Departamentales. De acuerdo a los principios generales del Derecho, quien posea una finca ruinosa es responsable civil y hasta penalmente. Hay casos notorios en el departamento de Montevideo de muertes de obreros por fincas ruinosas.

Insisto en que todo esto ya tiene una regulación legal, por vía de ley nacional o de decretos departamentales. Sinceramente, no voy a acompañar este artículo, porque no me parece del caso establecer estos deberes.

**SEÑOR BRECCIA.-** Simplemente, ratificando lo que expresaba la señora Presidenta, quiero señalar que estamos hablando de una ley de ordenamiento territorial que pretende plantear los principios generales sobre la base de los cuales los instrumentos actuarán. Entonces, más allá de que comparto muchas de las observaciones realizadas por el señor Senador Moreira, en el sentido de que parte importante de estas previsiones ya están contenidas en ordenanzas, leyes, reglamentos, etcétera, no es inocuo introducirlas en una ley a los efectos de que queden como base general para el dictado de todos los demás instrumentos que se prevén, así como de los que se dicten en el futuro.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si no hay más observaciones, se va a votar el artículo 39 con las modificaciones propuestas por el Ministerio.

(Se vota:)

3 en 4. **Afirmativa.**

Hemos culminado la consideración del Capítulo II y, por lo tanto, creo que deberíamos tratar lo que dejamos postergado -ya tenemos las redacciones alternativas en nuestro poder- para dar

oportunidad a que el señor Senador Moreira estuviera presente.

En consideración el artículo 11.

**SEÑOR MOREIRA.-** Me gustaría poder estudiar este artículo para ver dónde se introducen modificaciones y cuál es su fundamento. Por lo tanto, pediría que lo consideráramos en el día hoy, pero que su votación quedara postergada para la próxima sesión.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Me parece que el hecho de tener las redacciones alternativas nos va a ayudar a proseguir con el estudio del proyecto de ley, más allá de que el señor Senador pida aplazar la votación de este artículo.

De todos modos, si la intención es continuar con el tratamiento de los demás artículos, no habría inconvenientes.

**SEÑOR PASTORIN.-** En lo que tiene que ver con el artículo 11, el Ministerio analizó las sugerencias, los cuestionamientos y las dudas que había en cuanto a la constitucionalidad de la propuesta original. Ahora sugiere un texto alternativo que entendemos no genera dudas con respecto a este problema de la constitucionalidad y a cómo deben ser elaboradas las directrices nacionales y los instrumentos departamentales. Es una redacción muy sencilla, que dice lo siguiente: "El Poder Ejecutivo elaborará y someterá las directrices nacionales al Poder Legislativo para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a este corresponde". Aquí se tomó en cuenta una de las sugerencias planteadas a propósito de lo que se establece en el artículo 133 de la Constitución de la República.

Por su parte, el segundo párrafo expresa: "En el proceso de elaboración de las directrices nacionales se fomentará la participación directa de las entidades públicas con competencia relevante en la materia y de los gobiernos departamentales."

Con esta redacción, a nuestro juicio, queda absolutamente claro que no habría ningún problema de inconstitucionalidad en la forma de elaboración de la directriz nacional de ordenamiento territorial.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Simplemente quiero subrayar el hecho de que la forma en que el Poder Ejecutivo lo elabore será regulada por decreto reglamentario o sea que no se establece en la ley, como sí se lo hacía en la redacción original.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Entonces, hechas estas aclaraciones, continuaríamos con el estudio de los artículos que habíamos aplazado.

En consideración el artículo 14.

**SEÑOR PASTORIN.-** La propuesta del artículo 14 sería: "Las Estrategias regionales serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los gobiernos departamentales involucrados.

Las estrategias regionales serán aprobadas por el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales involucrados."

Se sobreentiende que cada uno lo hará de acuerdo con el procedimiento específico de cada organismo y, a su vez, se eliminaría el inciso 2º.

La propuesta para el artículo 24 sería: "El Intendente elaborará y someterá los instrumentos del ámbito departamental a la Junta Departamental respectiva para su elaboración, sin perjuicio de la

iniciativa legislativa que a éstas corresponde.” Asimismo, se explicita que cada Edil puede tener iniciativa en la materia.

En el segundo párrafo de la disposición se establece como criterio un deber de colaboración, diciéndose: “Poder Ejecutivo y los Entes y servicios públicos prestarán su colaboración y facilitarán los documentos e información necesarios.”

**SEÑOR BRECCIA.-** En el artículo 24 se dice: “para su elaboración”, pero si no me equivoco debería decir: “para su aprobación”.

**SEÑOR PASTORIN.-** Es correcto.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Por tanto, en la segunda página de la redacción alternativa, en la tercera línea, la palabra “elaboración” se deberá sustituir por “aprobación”.

**SEÑOR GAMOU.-** Ya que se está arreglando la redacción, donde se dice: “El Poder Ejecutivo y los Entes y servicios…” debería expresarse: “El Poder Ejecutivo, los Entes…”

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Sintetizando, en el último inciso, entre los términos “Poder Ejecutivo” y “Entes” se eliminaría la letra “y”, colocándose en su lugar una coma.

Pasamos al artículo 25 al que se le agregaría una frase.

**SEÑOR PASTORIN.-** La modificación del artículo 25 se plantea a los efectos de ajustar la redacción a la del artículo 24.

El texto del artículo 25 original decía: “El órgano competente dispondrá…” y ahora se modifica, colocándose la siguiente frase: “En todos los casos se dispondrá la puesta de manifiesto del avance…”. Es decir que estaríamos hablando de un ajuste de redacción para adecuarla, como dije, a la del artículo 24. En definitiva, la redacción diría: “En todos los casos se dispondrá la puesta de manifiesto del avance por un período no menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida.”

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Si la iniciativa no es del Intendente, sino de algún Edil o de la propia Junta, también hay que hacer puesta de manifiesto; esa es la intención del ajuste que se hace a la redacción.

**SEÑOR PASTORIN.-** En el artículo 29 se hace una corrección que ya se había realizado en la sesión pasada, por lo que se eliminaría la frase: “con independencia de sus determinaciones para la revisión total o parcial”. Como dije, eso ya se había eliminado y nosotros simplemente lo ajustamos.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Pasaríamos al artículo 30.

**SEÑOR MOREIRA.-** ¿El artículo 29 ya se había votado?

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Así es, señor Senador, se había votado con las modificaciones que ahora vienen escritas.

**SEÑOR PASTORIN.-** En el artículo 30 del proyecto de ley del Ministerio se introducen modificaciones que determinan que el texto quede de la siguiente manera: “Las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y su aprobación”. Asimismo, pienso que habría que eliminar el posesivo “su” referido a la aprobación, por lo que esa frase terminaría diciendo: “…los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación”. El resto del artículo quedaría tal como está redactado.

**SEÑOR MOREIRA.-** En el inciso final del artículo 30 se dice: "Los instrumentos podrán prever procedimientos de revisión menos exigentes para modificaciones de aquellas determinaciones que hayan definido como no sustanciales". ¿Cómo se entiende eso?

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Los planes pueden establecer revisiones diferentes. Por ejemplo, se puede decir que una modificación que no altere la edificabilidad -es decir los metros cuadrados que se pueden construir en un determinado predio- no es sustancial y no altera el plan. En el caso del suelo urbano, esto es relativamente frecuente, porque puede ocurrir que un particular proponga, sin aumentar el número de metros cuadrados -por la naturaleza del inmueble, por tratarse de un predio en esquina o irregular- una edificación distinta, ocupando un retiro lateral o de fondo. Entonces, el plan puede decir que las ocupaciones que no sean de retiro frontal y que no aumenten el número de metros cuadrados no son sustanciales; en ese caso -simplemente para hacer una cochera en un retiro lateral, por ejemplo- parecería un despropósito hacer todo el procedimiento de revisión, con audiencia pública, etcétera.

En definitiva, lo que se pretende es que se pueda hacer revisiones de aspectos no sustanciales sin seguir todo el procedimiento.

**SEÑOR MOREIRA.-** Eso implica modificar una norma por otra de jerarquía inferior, y no hay que olvidar que si hay un decreto de la Junta Departamental, no se puede admitir una excepción por otra vía que no sea la de otro decreto.

**SEÑOR VILLARMARZO.** Este proyecto de ley -acompañando lo que está ocurriendo a nivel de la legislación moderna- pretende erradicar el término "excepción" e introducir el de "revisión". Puede haber revisiones que, al no tener carácter sustancial, no deban seguir el mismo trámite. Concretamente, el trámite de la revisión consiste en: elaboración, puesta de manifiesto y audiencia pública; en definitiva, implica toda una ritualidad imprescindible para la revisión de un plan. Pero, si no se trata de una revisión, simplemente se envía un proyecto de decreto a la Junta para que ésta lo apruebe, sin seguir todo el procedimiento de revisión parcial o general del plan. Esa es la intención del último párrafo, en el que se habla de mecanismo de revisión -y no de excepción- que es menos exigente cuando se trata de aspectos que no son sustanciales.

**SEÑOR MOREIRA.-** Me parece que si estamos diciendo que se debe respetar la jerarquía de las normas, es muy ambiguo calificar como menos o más sustancial y establecer un procedimiento de revisión que no está contemplado constitucionalmente. La norma puede prever, pero no la revisión del instrumento por otro mecanismo que no sea de la misma jerarquía. Por lo tanto, no veo clara la redacción.

**SEÑOR BRECCIA.-** Según creo entender, a lo que se refiere este inciso específico es a que en el propio instrumento legal se establezca un procedimiento de revisión que pueda no seguir todas las etapas de aprobación del instrumento madre. Me parece que en ese sentido no se está rompiendo la estructura jerárquica piramidal de las normas, por cuanto es en el propio instrumento legal que se prevé que se puede revisar de determinada manera. Por mi parte, he estado buscando algún ejemplo de ese tipo de situación; todavía no lo tengo, pero con seguridad existen disposiciones que instauren mecanismos de revisión de determinados procedimientos que la propia ley establece, que no tengan que ser realizados por otra norma de similar jerarquía. Por mi parte, insisto en que con esto no se pretende romper la estructura jerárquica piramidal de las normas; por lo tanto, me parece que es aceptable como procedimiento de revisión, previsto en la propia ley.

**SEÑOR MOREIRA.-** A veces está prevista la flexibilidad en cuanto a dar potestades a la Administración pero, de todas maneras, considero que esto no está bien redactado, porque parece aludir a que habría un instrumento diferente. Una cosa es prever flexibilidad para determinadas situaciones, como sucede en algunos planes en cuanto a edificabilidad y ocupación del suelo, pero me parece que hay que decirlo más claramente.

**SEÑOR BRECCIA.-** Supongamos -aclaro que me voy a introducir en un terreno estrictamente técnico en materia de edificación que, confieso, no domino- que se esté previendo realizar determinadas

regulaciones de altura y que en el propio instrumento se establezca la posibilidad de revisión, por parte de la Junta Departamental, de ese valor específico. Eso es lo que me estoy imaginando, aunque no sé si es lo correcto.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** En realidad, podríamos dar muchos ejemplos. No me gusta insistir en los casos de Montevideo, porque surge lo del centralismo de la capital, pero lo cierto es que tengo mi experiencia hecha acá. Así pues, en el caso del Plan de Montevideo, lo que se establece -en el sentido de lo que planteaba el señor Senador Breccia- es que se pueden poner en práctica criterios de aplicación con márgenes para la revisión, que no requieren toda la tramitación de "puesta de manifiesto" y "audiencia pública". Entonces, cabe preguntarse cuál es el límite. En este sentido, el Plan ha definido "qué es sustancial": es el número de metros cuadrados. Si la modificación a realizar implica más metros cuadrados, habrá que hacer todo el procedimiento. Por ejemplo, en el caso de las Torres del Buceo -ubicadas atrás del Montevideo Shopping- para modificar la edificabilidad -dado que ésta aumentó- fue necesario hacer todo el procedimiento de revisión formal del Plan. Pero para ajustar por debajo de ese parámetro -esto es, si se hubiera aumentado la cantidad de metros cuadrados- hay un procedimiento más expeditivo, que consiste en el envío de un decreto a la Junta Departamental a fin de modificar los retiros o los ensanches.

Lo propio ocurre con los retiros frontales, porque el Plan dice que son "sustanciales". Pero no sucede lo mismo con el retiro lateral o el de fondo, porque no requieren todo el procedimiento de revisión.

En definitiva, la intención es dar flexibilidad en la aplicación.

**SEÑOR MOREIRA.-** ¿Se eliminarían las audiencias públicas, por ejemplo?

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Sí, se eliminarían todas las previsiones que no fueran sustanciales, pero no las formalidades que establecen que deben ser de un mismo tipo, es decir, por una ley si se tratara de una ley o por un decreto si fuera un decreto.

**SEÑOR MOREIRA.-** Pero eso debe decirse, porque en el texto no queda claro. Parecería que hubiera una delegación legislativa, como si se dijera que el administrador puede "excepcionar". A mi entender, esa es la interpretación literal que surge de la lectura del texto.

**SEÑOR BRECCIA.-** Quisiera hacer un aporte, con el fin de intentar llegar a una redacción que satisfaga a todas las partes, que es lo que en definitiva se pretende.

En el inciso primero de este artículo, tal cual quedó redactado, se establecen dos requisitos para efectuar las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos. Por un lado, se dispone que dichas modificaciones deben ser realizadas por instrumentos de igual jerarquía y, según la nueva redacción aportada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, deben ser efectuadas con los mismos procedimientos establecidos en la presente ley.

Es claro que el inciso cuarto refiere solamente a la parte de los procedimientos y no a la de los instrumentos de igual jerarquía, por lo que quizás debería quedar redactado de forma tal de prever esta circunstancia. Entonces, se me ocurre que luego de la frase: "Los instrumentos podrán prever procedimientos de revisión menos exigentes para modificaciones de aquellas determinaciones que hayan definido como no sustanciales", se podría agregar lo siguiente: "sin perjuicio de que las mismas deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía." Propongo esto a los efectos de ratificar el concepto, que creo es claro. Simplemente estoy sugiriendo esta modificación y aclaro que no estoy proponiendo aprobar el texto ahora, en aras de no incurrir en un apresuramiento que pudiera dejar más confusa la situación.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** A mi juicio, esta redacción caería en redundancia pero, de cualquier manera, por ahora este inciso queda pendiente.

**SEÑOR MOREIRA.-** En el inciso segundo, se expresa: "Toda alteración del ordenamiento establecida por un instrumento que aumente la edificabilidad o desafecte el suelo de un destino público, deberá contemplar las medidas compensatorias para mantener la proporcionalidad y calidad de los equipamientos."

Por mi parte, pregunto por qué deben existir medidas compensatorias en todos los casos cuando se aumenta la edificabilidad. Esas medidas compensatorias, ¿son a cargo del propietario? Es decir, ¿el propietario deberá pagar el alumbrado público, el pavimento o el saneamiento?

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Lo que se pretende es que esta redacción sea coherente con el artículo de retorno de las valorizaciones. Cuando aumenta la edificabilidad, aumenta el valor del suelo, por lo que el propietario debe compensar a la Administración por dicho aumento. Lo mismo sucede cuando se desafecta un suelo de destino público; también en ese caso aumenta el valor del suelo. Por ejemplo, cuando se elimina un ensanche se aumenta el valor del suelo y entonces se debe compensar a la Administración.

En definitiva, esa es la intención del artículo -en realidad, esto se incluye en la disposición que refiere al retorno de las valorizaciones- pero quizás se podría buscar una redacción que fuera más breve y precisa.

**SEÑOR MOREIRA.-** Quisiera hacer otra observación, basándome en mi experiencia personal.

El Estado también recibe beneficios porque, al aumentar la edificabilidad, aumenta lo que percibe por concepto de tributos sobre la propiedad inmueble, lo cual significa una inversión mayor.

Cuando las Intendencias instalan alumbrado, lo cobran y después UTE, con las tarifas públicas, pasa a percibir lo que corresponde. Si las empresas públicas están bien administradas, van a hacer una inversión, pero también van a obtener un beneficio. Entonces, ¿por qué la compensación siempre tiene que ser de parte de los propietarios? Digo esto, porque en un plan de ordenamiento puede quererse, por ejemplo, aumentar la densidad habitacional de determinada zona, lo que significará un gasto para los Gobiernos Departamentales, pero también ingresos adicionales; también cuando hay un ensanche, por ejemplo, nos encontramos con este tipo de cosas. De modo que se trata de algo que está previsto desde el punto de vista de la filosofía y de la política tributaria, como también están previstos los beneficios para los Gobiernos Departamentales; esto está claro.

En consecuencia, reitero mi pregunta: ¿por qué el propietario siempre tiene que compensar si, en definitiva, el Estado también está obteniendo beneficios tributarios?

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Por esa misma razón, el aumento del valor no es del cien por ciento para la comunidad representada por la Administración, sino que se comparte porcentualmente y se establece un margen. Obviamente, el aumento del valor no incide de la misma forma a efectos de los ingresos posteriores.

**SEÑOR MOREIRA.-** La ley tiene en cuenta y regula concretamente muchos de esos aspectos, por ejemplo, la cesión para espacios públicos y para las calles cuando se proyectan urbanizaciones o se aumenta la edificabilidad. Pero insisto en que hay otras normas que prevén todo esto. Entonces, ¿cuál es el sentido de establecerlo aquí en forma genérica, cuando hay previsiones expresas y muy rigurosas en esa materia?, con las cuales, por otra parte, tampoco estamos de acuerdo. Planteo esto, porque después hay una previsión de situaciones concretas.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Este inciso segundo está previsto en la norma general en este mismo proyecto de ley. Simplemente, cuando se habla de revisión de instrumentos anteriores, parece de rigor conceptual subrayar que cuando se modifica un ordenamiento hecho por un plan anterior, los aumentos de valor de suelo o la disminución en el espacio público en beneficio de un particular, serán compensados. Por supuesto que si ello no estuviera establecido en este artículo, la autoridad departamental igualmente puede actuar, respaldada en el artículo referido al retorno de las valorizaciones o en el que establece la equidistribución de cargas y beneficios. Indudablemente, esto

es así, porque si se trata de una propiedad municipal que pasa a empadronarse como propiedad particular, quedaría encuadrada en esta última disposición.

En definitiva, a mi juicio, es imprescindible que esto figure, a fin de que no haya error y los particulares tengan la información completa.

**SEÑOR PASTORIN.-** En este inciso también se establece un mandato para la Administración, porque cuando se aumente la edificabilidad -y, por tanto, haya más construcciones en un suelo - o se desafecte un espacio público, deberán mantenerse los espacios públicos y los servicios adecuados para la zona. Por eso se habla de medidas compensatorias para mantener la proporcionalidad y calidad de los equipamientos.

Hablando más concretamente, cuando un Gobierno Departamental desafecte un espacio público o aumente la edificabilidad en una zona, deberá tener en cuenta los criterios señalados a fin de mantener la misma proporción de equipamiento con relación a las construcciones que habrá, porque también existirá mayor habitabilidad en la zona. Reitero que la Administración debe tomar en cuenta esos aspectos.

**SEÑOR BRECCIA.-** Intercambiando opiniones con el arquitecto Ligrone -dado que hay terminología técnica que ignoro- le pregunté a qué hace referencia el término “equipamientos”. Precisamente hace un momento el colega establecía la definición de ese término como “espacios públicos y servicios” en determinados lugares.

Personalmente, tengo la impresión de que la discusión introducida por el señor Senador Moreira desajustó un poco el eje de lo que significa este artículo -por supuesto que no le adjudico a dicho señor Senador ninguna intención en ese sentido y quiero que en la versión taquigráfica quede constancia de esto que acabo de decir, porque es absolutamente claro- pues lo que aquí se plantea, más que nada, es una obligación de la Administración. A mi entender, lo que se está diciendo es que, en la medida en que la Administración altere, mediante un instrumento, el ordenamiento establecido para determinado espacio, deberá necesariamente contemplar las medidas para mantener la proporcionalidad y calidad de los espacios públicos y servicios. Acá no se está planteando la compensación a los particulares, sino la obligación de la administración. La equidistribución de cargas y beneficios aparece después, en el artículo 46. En definitiva, lo que se dispone es no alterar los espacios públicos y servicios a través de determinados instrumentos y, en caso de hacerse, mantener -mediante medidas compensatorias- la proporcionalidad y calidad de los mismos.

**SEÑOR MOREIRA.-** El arquitecto Villarmarzo dijo que éste es el mismo principio de retorno de las valorizaciones que se aplica en las propiedades como consecuencia de la modificación de los instrumentos, pero esto no se ha dicho en el mismo sentido que el señor Senador Breccia le otorga.

Cuando se habla de la compensación de los organismos públicos, se hace referencia a la compensación de los propietarios. El arquitecto Villarmarzo dijo muy claramente que se trata del mismo principio de retorno de las valorizaciones, referido a los propietarios.

**SEÑOR BRECCIA.-** Lo que dije fue que, a mi entender, se cambió el eje de la discusión en cuanto a lo que significa este artículo, lo que es lógico en el intercambio permanente sobre disposiciones que son bastante complejas. Sinceramente, me da la impresión de que se corrió el eje de la situación, si bien -reitero- no fue esa la intención del señor Senador Moreira.

A mi entender, lo que se está diciendo es que, en la medida en que la Administración altere, mediante un instrumento, el ordenamiento establecido para determinado espacio, deberá necesariamente contemplar las medidas para mantener la proporcionalidad y calidad de los espacios públicos y servicios.

Aquí estamos hablando de una compensación por parte de la Administración; así, se establece que en caso de que ésta, mediante un instrumento, modifique determinado ordenamiento territorial, no deberá perderse la proporcionalidad y calidad de los espacios públicos y servicios.

Luego, en el artículo 46, se establecen las eventuales medidas compensatorias hacia los particulares por la equidistribución de cargas y beneficios.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Por mi parte, seguí la línea de razonamiento del señor Senador Moreira y considero necesario recordar cuáles fueron mis palabras. Dije que la compensación de los particulares está planteada en los otros artículos por el retorno de las valorizaciones y por la equidistribución de cargas, beneficios y privatización de suelo público. No se trata necesariamente de la obligatoriedad por parte de la Administración de no alterar la situación territorial en cuanto a la proporcionalidad y calidad de los equipamientos. El tema específico de los particulares -que fue planteado por el señor Senador Moreira- está previsto en otras disposiciones.

**SEÑOR MOREIRA.-** Entonces, esto refiere a la obligatoridad del Estado.

**SEÑOR VILLAMARZO.-** Así es, señor Senador.

**SEÑOR MOREIRA.-** Siendo así, se lo debería decir claramente.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** El inciso b) se modifica.

**SEÑOR PASTORIN.-** Cabe acotar que la redacción de este artículo fue ajustada de acuerdo con lo planteado en la sesión pasada, por lo que la propuesta sería la siguiente: "b) suelo urbano no consolidado: cuando se trate de áreas en las que aún existiendo un mínimo de redes de infraestructuras las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento."

**SEÑORA PRESIDENTA.-** En ese caso, habría que cambiar la redacción del literal a), porque allí se dice: "suelo categoría urbana".

**SEÑOR PASTORIN.-** Eso queda igual también para el inciso b).

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Entonces, nos referimos al artículo 33, "Suelo Categoría Urbana", que figura en la página 3 del repartido que trajo el Ministerio. Concretamente, el inciso b) del artículo 33, comenzaría diciendo: "Suelo categoría urbana no consolidado…".

**SEÑOR MOREIRA.-** ¿Por qué se hace referencia al numeral 1º del artículo 297 de la Constitución?

**SEÑORA TIERNEY.-** El artículo 297 de la Constitución, comienza diciendo: "Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

1º) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental".

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar nuevamente el artículo 33.

(Se vota:)

4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 49.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Sobre este artículo se expusieron dudas referentes a los literales b) y g), que finalmente fueron postergados para efectuar las consultas correspondientes.

En el caso del literal b), se planteaba la duda de si la legislación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas era suficiente o no. Lo que ocurre es que la legislación que crea ese Sistema prevé un mecanismo para su incorporación revisando la clasificación de aquellas zonas que hoy ya tienen alguna protección legal y, necesariamente, va a incluir un número restringido de áreas en todo el territorio nacional. El objetivo de la ley es proteger, desde el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de la DINAMA, a aquellas áreas representativas de los distintos ecosistemas de nuestro territorio. Ese proceso va a dar necesariamente, reitero, un número restringido de áreas en distintas situaciones territoriales, pero puede suceder -de hecho ya está ocurriendo hoy- que haya zonas que las autoridades departamentales tengan interés en proteger, pero que el Poder Ejecutivo entienda que ya hay suficientes de esa clase en el Sistema Nacional. Al respecto, hay un ejemplo concreto -sobre el que ya hace unas semanas que los Gobiernos Departamentales empezaron a actuar- que es el caso de la laguna Garzón. En el Sistema Nacional están incluidas las lagunas de Castillos y de Rocha por lo que, en el avance de incorporación de áreas al Sistema Nacional, la laguna Garzón sería una tercera laguna con características similares. Los Gobiernos de Maldonado y Rocha iniciaron un proceso para instaurar un área protegida de interés departamental sin presentar la solicitud para incorporarla al Sistema Nacional. Están trabajando con el apoyo técnico y financiero de nuestro Ministerio, pensando en alcanzar una gestión compartida, a fin de proteger los valores ambientales y ecosistémicos de la laguna Garzón. Es un ejemplo, así como puede haber otros. Esto hace que los Gobiernos Departamentales puedan excluir suelo del proceso de urbanización en virtud de valores ambientales, sin que por ello tengan que ser incorporados al sistema nacional; esa es la intención.

**SEÑOR BRECCIA.-** Entiendo como absolutamente procedente la aclaración que acaba de formular el arquitecto Villarmarzo. Sin perjuicio de ello, sugeriría que en ese literal b) se incluyera la necesidad de que dichos valores ambientales, paisajísticos u otros, fueran declarados de interés departamental. El literal b) establece: “con valores ambientales, paisajísticos u otros de interés departamental” y considero que debería decir: “declarados de interés departamental”

**SEÑOR MOREIRA.-** A mí me parece muy rotunda la exclusión. El acápite del artículo 49 dice que quedan absolutamente excluidos del proceso urbanizador los terrenos. ¿Por qué quedan absolutamente excluidos? Puedo entenderlo en algunos casos, pero no en todos. La expresión **“**absolutamente excluidos” me suena a perpetuidad, para siempre.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Estamos de acuerdo en que debería eliminarse el término “absolutamente”.

Pasamos ahora al literal g), que estaba aplazado.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** La expresión final del literal g): “a efectos de su transformación”, en realidad distorsiona la intención. Un Plan implica -en general, en la moderna técnica se trata de hacerlo explícito- un modelo territorial, es decir que hay un modelo territorial para el sector donde se aplica. Entonces, se pueden excluir terrenos del proceso urbanizador porque son incompatibles con el modelo que se adoptó para ese territorio: tal es el sentido. En definitiva, lo que se quiere decir con la expresión “a efectos de su transformación”, es que el modelo de Plan haya establecido para ese territorio incompatibilidad en la transformación.

**SEÑOR LIGRONE.-** De todas maneras, otro instrumento territorial posterior que cambie de modelo, así como de alternativa y de orientación, puede reincorporar los terrenos que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatibles. Una vez que un Plan u otro instrumento es aprobado con una intencionalidad determinada, se debe procurar evitar que iniciativas sueltas contradigan las opciones presentadas, más allá de que puedan tener sentido para algún particular. Pero, por ejemplo,

si tuviéramos un instrumento de ordenamiento territorial que se jugara por hacer a la ciudad lo más compacta posible para que las infraestructuras se extiendan lo menos posible y alguien quiere proponer, a dos kilómetros, un asentamiento humano diferente para llevar servicios, etcétera, ello estaría contradiciendo el modelo adoptado por el Plan. Todos los Ediles que trabajamos en el plan territorial en la ciudad de Rivera estábamos en contra de la concreción de lo que se denomina "Tres Cruces" que, de alguna manera, en su momento distorsionó la estructura de la ciudad, generando un enclave aislado que perjudicó el conjunto de todo el sector norte de la ciudad. Esto va a contrapelo del modelo territorial adoptado. Obviamente que cambiadas las circunstancias y transformada la realidad, un nuevo instrumento podrá incorporarlos.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Sugiero que eliminemos la expresión "los terrenos" de los literales f) y g), porque ya está al comienzo del artículo. Propongo la siguiente redacción: "Quedan excluidos del proceso urbanizador: g) los terrenos que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado". Después de la expresión "adoptado" debe ir un punto porque, de lo contrario, no sabemos cuál es la transformación, si la que se está proponiendo ahora o la que en su momento original se determinó.

**SEÑOR MOREIRA.-** Me parece que estamos ante una imprecisión terminológica, porque el "*nomen juris*" expresa: "Exclusión de suelos en el proceso de urbanización" y, después, dice: "Quedan absolutamente excluidos del proceso de urbanización los terrenos". En realidad, en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas no son terrenos, sino que normalmente es suelo rural. Entonces, no entiendo por qué tenemos que establecer la palabra "terreno" en vez de suelo. El término terreno es para las zonas urbanas. Tampoco me parece correcto que se exprese: "Quedan absolutamente excluidos"

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Entonces, a sugerencia del señor Senador Moreira se eliminaría la palabra "absolutamente" y se cambiaría la expresión "terreno" por "suelo".

**SEÑOR BRECCIA.-** Quiero saber si en este literal g) esos suelos excluidos que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado, refieren al modelo adoptado para el lugar de ubicación de los mismos y no con el modelo adoptado en general. Según me acotan, esto es correcto, pero no sé si la redacción merece una modificación o, simplemente, alcanza con dejar esta constancia.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** El artículo 49 ya había sido votado, pero habían quedado pendientes dos literales. Por lo tanto, vamos a leerlo para poder ponerlo a votación en su totalidad. Quedaría redactado de la siguiente manera:

"Artículo 49.- Exclusión de suelo en el proceso de urbanización.

Quedan excluidos del proceso urbanizador los suelos:

a) pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación;

b) con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental;

c) necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos;

d) de dominio público que conforme a su legislación específica deben ser excluidos del proceso de urbanización o edificación;

e) con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas;

f) con valores agrícolas, ganaderos, forestales o en general de interés departamental, regional o nacional para la producción rural;

g) que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado.

Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán medidas de protección especial cuando concurra alguna de las circunstancias señaladas."

**SEÑOR MOREIRA.-** Me surge una duda, porque no tengo el texto de la ley que menciona el literal a), cuando expresa: "salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación". Me gustaría saber a qué refiere esta norma.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Contra lo que a veces se suele decir, sobre todo por parte de la prensa, las áreas protegidas no necesariamente deben ser suelos rurales, pueden incluir poblaciones. Hay muchos ejemplos a nivel internacional, inclusive ciudades de cierta importancia que están en parques nacionales, como en Francia y en España. Nuestra legislación, que es moderna y está actualizada, concretamente en la ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se prevén las situaciones en que pueda haber suelos urbanos. Entonces, el propósito de incluir esa salvedad es que si en aplicación de esta ley específica se admite urbanización, este artículo no lo vaya a contradecir.

**SEÑOR MOREIRA.-** Es decir que establece excepciones por las cuales esas áreas pueden urbanizarse. Para mí, el literal b), al decir "con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental", permite la misma posibilidad de entrar en una excepción. En tal caso, como no hay una norma legal que lo disponga, sino que son normas de carácter departamental, la declaración de interés departamental de algunas áreas se da sin que ello signifique limitación de posibilidades de urbanización.

En definitiva, veo que el literal b) es un tanto peligroso. Además, me sigue sin gustar el literal g), que habla del modelo adoptado. Si hay excepciones para las áreas naturales protegidas, con más razón debería haberlas para las declaradas de interés departamental.

**SEÑOR PASTORIN.-** En la propuesta de declaración de interés departamental esto va a quedar establecido, porque la urbanización de una ciudad puede ser declarada de interés departamental. Por lo tanto, la salvedad que se establece mediante la Ley Nº 17.234 creo que está contemplada cuando habla de la declaración de interés departamental. Me parece que en el propio decreto de la Junta Departamental esa posibilidad va a quedar expresamente establecida.

**SEÑOR MOREIRA.-** No estoy tan seguro.

**SEÑOR LIGRONE.-** Si interpreto bien el planteamiento del señor Senador Moreira, el riesgo sería que una vez que el suelo fuera declarado con valor ambiental, paisajístico u otro cualquier elemento, automáticamente no pudiera ser incluido en el proceso urbanizador. Por tanto, tal vez debiera decirse: "declarados de interés departamental y excluidos a texto expreso por el instrumento". Esta es la posibilidad que da el instrumento departamental de decir: esto tiene valor ambiental y, por eso, se excluye el proceso urbanizador, pues hasta ahora lo que lo podía establecer era, fundamentalmente, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incluso con todas las salvedades que planteaba el señor Villarmarzo.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Entonces, se le agregaría al literal b) la expresión "que sean excluidos" para que quede más nítido.

**SEÑOR BRECCIA.-** Como primera observación, puedo decir que si se va al texto de la ley citada, la Ley Nº 17.234, la denominación correcta del sistema que incluye las áreas protegidas es Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y, por tanto, debiera incluirse en el literal a).

Por otra parte, quiero dejar constancia de que en la Ley Nº 17.234, cuando se establecen las distintas acciones tendientes a la protección de las referidas áreas, se maneja un concepto que me parece que podría ser aplicado a esta ley. Me refiero a que se podrán establecer limitaciones o prohibiciones respecto a las actividades que se realicen en esas áreas. En el literal A) del artículo 8º de la Ley Nº 17.234 se dice: “La edificación o urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva.” y creo que esa es una expresión interesante para reiterar en el literal b) de acuerdo a lo que se venía manejando. Entonces, podría decirse: con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Por lo tanto, no se incorporaría la sugerencia previa al literal b) en el sentido de que fueran excluidos y sí se agregaría la sugerencia recién realizada por el señor Senador Breccia, tomándose como fuente la ley que refiere a la creación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

En consecuencia voy a pedir que se lea el literal b) tal como quedaría redactado, a efectos de que quede constancia en la versión taquigráfica y Secretaría.

**SEÑORA TIERNEY.-** El literal b) diría: “con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellos contenidos expresamente en los instrumentos relativos al área.”

**SEÑOR MOREIRA.-** Creo que la Ley Nº 17.234, que declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es buena y tiene una regulación muy minuciosa porque califica, asigna categorías de áreas, etcétera. Asimismo, tiene un artículo de medidas de protección, donde refiere: “El Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá establecer las siguientes limitaciones o prohibiciones respecto a las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y zonas adyacentes”. Y en el literal A) de esta disposición se establece: “La edificación o urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva”. La ley en el caso de áreas protegidas, donde es más rigurosa en su declaración que en lo que respecta al interés departamental, determina como facultativo del Poder Ejecutivo el establecimiento de limitaciones o prohibiciones. En cambio en este proyecto se lo excluye del proceso de urbanización, porque se modifica absolutamente la ley. No sólo se modifica la Ley de Áreas Protegidas, sino que además se cambia una cosa mucho más genérica: la relativa a las declaraciones de interés departamental, cuando todos sabemos que muchas veces se declara de interés departamental cualquier cosa si así lo piden a los ediles los vecinos de algún pueblo. En esto no hay demasiadas garantías, porque establece una exclusión del proceso urbanizador.

En lo personal, no estoy de acuerdo con esto porque, reitero, modifica la ley que faculta al Poder Ejecutivo, pero no lo obliga ni lo excluye del proceso. Y todavía este proyecto establece la salvedad de lo contenido expresamente en los planes de manejo del área. Creo que, incluso, puede ser conveniente realizar una urbanización en un área protegida, como puede ser, por ejemplo, un hotel con bungalows.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Creo que se está entreverando el contenido, porque parte de lo que el señor Senador Moreira argumenta se ha incorporado en la redacción actual.

**SEÑOR BRECCIA.-** Quiero ratificar lo que acaba de manifestar la señora Presidenta, porque lo que se establece en la nueva redacción que estamos sugiriendo para este literal es que quedan excluidos del proceso urbanizador los suelos con valores ambientales, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo -aquí se abre la puerta para la urbanización o para el manejo que reclamaba el señor Senador Moreira- aquellos contenidos expresamente en los instrumentos de manejo del área. Entonces, al declararse de interés departamental determinado suelo declarado de interés ambiental, paisajístico u otro, en virtud del mismo instrumento que lo declare puede perfectamente establecerse la posibilidad de urbanizar. Es decir que estamos dejando abierta las dos posibilidades en vez de cerrar el artículo, con lo cual se contempla el reclamo que estaba haciendo el señor Senador Moreira.

**SEÑOR MOREIRA.-** Ahora voy a referirme también a los artículos 1º y 2º para compararlos, porque me parece que hay mayor protección y más garantías en el régimen de la Ley Nº 17.234. Por ejemplo, un proceso de urbanización relativa como puede ser la construcción de un hotel con bungalows en un parque nacional, como el de Santa Teresa, puede resultar una iniciativa que merece alentarse. No entiendo por qué hay que decir que se excluye absolutamente si la propia Ley, previendo esas hipótesis, faculta al Poder Ejecutivo en ese sentido. Esto significa que la norma prevé la posibilidad de escapar a eso.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Resulta claro que algunos parques nacionales como el de Santa Teresa o el Roosevelt no entran en las categorías de la Ley Nº 17.234 y vamos a tener que cambiar la denominación; justamente, ese es uno de los procesos a los que se encuentra abocada la DINAMA con el asesoramiento de la Comisión Nacional.

Sin duda, el literal a) contempla lo establecido por la ley, porque incluye la salvedad de la aplicación de lo dispuesto por la ley; en el literal b) la inclusión de la salvedad va en el mismo sentido.

Un caso reciente es la declaración de interés departamental -por la Junta Departamental de Maldonado- de la Laguna del Diario desde el punto de vista de los valores ambientales y paisajísticos. Si no se hace la salvedad, con este artículo quedaría excluida del proceso urbanizador. Entonces, en el instrumento que se implemente para el manejo de la Laguna debería incluirse la posibilidad de un plan para esa zona que permita la urbanización. De lo contrario, en función de lo que establece este artículo se excluye la urbanización. Creo que es una buena intención que lo diga la ley nacional. O sea, a menos que haya un plan que establezca cómo se urbaniza, queda excluido del proceso de urbanización; de lo contrario, que no lo declaren.

Me parece que esa es la intención del inciso, es decir, dar rigurosidad a las declaraciones de los departamentos. Comparto lo que decía el señor Senador Moreira en el sentido de que esas declaraciones muchas veces se toman sin el debido fundamento. Aquí la ley obliga a actuar con más cuidado en el caso de las declaraciones de interés departamental, lo que no me parece mala cosa.

**SEÑOR MOREIRA.-** La nueva redacción deja la puerta abierta.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Así es, señor Senador.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 49 con los agregados sugeridos hasta el momento.

(Se vota:)

3 en 4. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 58, “Unidad de Actuación”.

En la sesión pasada, el señor Senador Moreira planteaba la necesidad de que recibiéramos una explicación sobre qué significa “Unidad de Actuación”.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** La Unidad de Actuación es una delimitación territorial. No debemos perder de vista que este proyecto de ley no sólo plantea instrumentos para la regulación de conductas, sino también la intención de que los planes sean efectivamente planes, o sea, que se implementen, que la autoridad nacional o departamental los lleve a cabo. No se trata de la vieja concepción de los planes reguladores o directores que contenían normas para regular conductas; en este caso, la intención es que se actúe en el territorio y el instrumento para hacerlo es la Unidad de Actuación. El tema es, entonces, delimitar un polígono en el territorio y tomar medidas para llevar a cabo acciones en él. Acá se define cómo se delimita ese polígono en el territorio. La ejecución de la administración en el territorio se establece mediante el procedimiento de gestión -es decir, cómo se va a llevar adelante- que puede ser pública, público-privada o, incluso, privada. Reitero que esa es la intención de este artículo.

A los efectos de que operen los institutos de retorno de las valorizaciones, distribución de cargas y beneficios, así como el cumplimiento de los deberes de cesión de tierras a la Administración por parte de los particulares, debe estar delimitada esa Unidad de Actuación -no es algo genérico- puesto que es en ella donde operan estos instrumentos.

Tal vez la redacción autorreferenciada del primer párrafo dificulte la comprensión pero, repito, esa es la intención.

**SEÑOR PASTORIN.-** Aquí se establece el concepto de "Unidad de Actuación", diciendo: "La unidad de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría urbano no consolidado, o potencialmente transformable, para ejecutar las previsiones del mismo y efectuar el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios y retorno de las mayores valorizaciones.

La ejecución de una unidad de actuación se desarrollará por el sistema de gestión que se determine.

La delimitación de una unidad de actuación podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción hasta tanto no se aprueben los respectivos proyectos de urbanización y reparcelación en su caso."

Los incisos segundo y tercero no se modifican. Aquí se trató de conceptualizar la unidad de actuación para establecer que se habla de una superficie claramente delimitada en la que se va a actuar y gestionar.

**SEÑOR MOREIRA.-** Este artículo comienza diciendo: "La unidad de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría urbano no consolidado, o potencialmente transformable", etcétera. Es decir que en el suelo urbano consolidado no operan las unidades de actuación. ¿Es así?

**SEÑOR BRECCIA.-** Puede ser un suelo urbano potencialmente transformable.

**SEÑOR MOREIRA.-** Y también el no consolidado podría serlo. Si no recuerdo mal, la categoría de potencialmente transformable era para pasar de rural a suburbano o urbano. Se trataba de una categoría distinta a todas las otras.

**SEÑOR LIGRONE.-** El suelo potencialmente transformable no hacía a la esencia de la categoría de suelo, sino a su posible modificación de categoría. Luego, si se necesita o no un instrumento que pueda concretar esa transformación a través de obras, modificaciones de las normativas, infraestructuras o proyectos de inversión de otro tipo, esa complejidad se lleva a cabo en una superficie llamada unidad de actuación, a la que se le asigna -como dice el artículo- un sistema de gestión determinado. Por ejemplo, podríamos estar hablando de un programa -como se establece en algunas legislaciones comparadas y en el caso de Montevideo también- de actuación urbanística, donde se establecen una serie de acciones combinadas y coordinadas para que esa transformación se produzca. Quiere decir que estos elementos deben entenderse en capas sucesivas, donde el equipo de concepción del plan establecerá o encontrará los mejores mecanismos e instrumentos para la planificación y la transformación. Si se necesita que un área urbana, suburbana o rural se transforme, se optará por unidades de actuación o por otros mecanismos, en función de la estrategia de cada caso. Es decir, no se trata de que estos instrumentos deban usarse en todo momento y en todo caso, sino cuando la estrategia así lo indique.

**SEÑOR MOREIRA.-** Tengo dudas con respecto a la ligazón de los artículos 35 y 58. El primero establece: "Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables". Mi duda es si puede tratarse de cualquier calidad de suelo. Luego dice: "Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable." Entonces, también podría ser suelo rural. Y continúa: "Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría sub-urbana

mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para una unidad de actuación específicamente delimitada dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable.

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada, el suelo con el atributo de potencialmente transformable estará sometido a las determinaciones establecidas para la categoría de suelo en que fuera incluido."

A mi juicio, creo que el artículo 35 es más general y comprende más situaciones que el artículo 58. Realmente, no entiendo a qué se refiere la unidad de actuación porque en el artículo 35 se establece que únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y suburbana mediante un programa de actuación integrada. Entonces, de acuerdo a dicha disposición, sólo se puede recalificar mediante un programa de esta naturaleza.

**SEÑOR LIGRONE.-** Creo que, justamente, hay que distinguir entre la recalificación de suelos y su transformación física, económica y social. Son aspectos distintos, porque una cosa es que algo pase de una categoría de suelo a otra -tal vez no suceda nada más, es decir que no se construya nada- y la otra posibilidad sería que, tanto privados como públicos, quieran que la transformación ocurra y, por lo tanto, se establece una unidad de actuación y, entonces, se destinan instrumentos, dineros y actores para jugar en un programa de actuación integrada. Reitero que una cosa es el cambio de categoría, porque puede venir un fraccionador, un arquitecto que quiera construir o una empresa que quiera hacer usufructo de la nueva categoría de ese suelo y otra, que haya una intencionalidad más estructurada de transformación y, para eso, en forma más compleja, hay que delimitar una nueva actuación.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** Quiero hacer referencia a dos aspectos. Una cosa es el Título IV -porque cuando ingresamos al análisis de los capítulos y los artículos a veces perdemos de vista el conjunto- que refiere a la planificación y otra el Título V, porque tiene que ver con la actuación. Esto quiere decir que el artículo 35 está dentro del Título que refiere a la planificación y ahora estamos hablando de la actuación. En el marco del plan que se hizo, estableciendo categorías del suelo y sus atributos, ahora el Gobierno Departamental o Nacional establece una unidad de actuación para hacer determinadas cosas, tal como lo expresó el arquitecto Ligrone. En ese marco hay una disquisición doctrinaria y voy a dar un ejemplo. De acuerdo a una de las posibilidades, que es la que está contemplada en esta redacción alternativa, por ejemplo, para hacer una unidad de actuación como hizo Montevideo en los predios todavía baldíos, incluyendo los ya edificados en la zona donde estaba instalado el Hospital Fermín Ferreira en Pocitos. Tal como está redactada en la iniciativa, primero habría que declarar en el plan que ese suelo es no consolidado para, después, hacer una unidad de actuación y poder hacer jugar todos los instrumentos de actuación. Si se estableciera como categoría urbana, no habría necesidad de declararlo no consolidado para poder aplicar una unidad de actuación. Desde el punto de vista conceptual y doctrinario es más perfecto decir que el instrumento es aplicable sólo cuando se trata de suelo no consolidado. Efectivamente, alcanza con pasar por el lugar para darse cuenta que ese polígono no está consolidado, porque tiene baldíos, caminos de balasto, es decir, está sin consolidar. En el plan, con esta redacción, se tendría que haber calificado ese suelo como categoría urbana, subcategoría no consolidado, para luego aplicarle la unidad de actuación. Si este artículo no dijera "no consolidado" se podría hacer en cualquier suelo urbano, o sea, alcanzaría con decir que el suelo es urbano para poder aplicar la unidad de actuación. Lo importante es que, en la planificación, se categoriza el suelo y se le otorgan atributos. Luego, en la actuación se hace una unidad de actuación y, entonces, los distintos propietarios ponen capital -en tierra y capital para infraestructura o inversiones- y hay una equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios y un retorno de valorizaciones para la comunidad. Es decir que esa modificación normativa aumenta el valor del suelo y la comunidad participa en un porcentaje según el valor del suelo. En el caso del territorio, el Gobierno Departamental de Montevideo participó en un 10% en el aumento de su valorización con pagos financiados, etcétera. Esto es lo que prevé el proyecto de ley.

**SEÑOR BRECCIA.-** Primero que nada, voy a suscribir en todo lo manifestado por el arquitecto Villamarzo, en el sentido de que tenemos que ver la ley como un todo integrado y, por lo tanto, debemos analizarla sistémicamente. Entonces, como él dijo, tenemos un Título IV que se refiere a la planificación y un Título V que habla de la actuación.

Ahora bien, me voy a referir al artículo 58, donde se generaban las mismas dudas que me surgen en este momento, porque creo que acá -lo digo con todo el debido respeto por quienes estuvieron elaborando este proyecto- se están mezclando conceptos y termina siendo una redacción oscura.

En el inciso segundo del artículo 35 se establece: "Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría sub-urbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para una unidad de actuación específicamente delimitada". En su inciso tercero se establece: "Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada"… En el artículo 58, volvemos a establecer ambos conceptos: el de unidad de actuación y el de programa de actuación. ¿Qué sucede? El inciso tercero del artículo 58 dice: "La delimitación de una unidad de actuación podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción", es decir que estamos hablando de un área física y delimitada para aplicar determinada actuación. Entonces, me parece que tendríamos que repensar esto, porque estamos complicando el tema. Creo que lo que hay es un área de suelo delimitada territorialmente -hablando sencillamente, con términos de abogado que se mete en cuestiones urbanísticas- y allí aplicamos una actuación unificada y programada sobre un programa de actuación unificada. Desde mi punto de vista, introducir el concepto de unidad de actuación, lo que hace es volver enormemente complejo el artículo. Se hace bastante ininteligible para los legos. Por qué no decimos, tranquilamente: el ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial determinado en una superficie delimitada podrá ser realizado mediante un programa de actuación integrada. Es decir, como venía del artículo 35. No estoy haciendo una redacción alternativa en sala, simplemente estoy diciendo cuál debería ser el concepto. ¿Para qué utilizamos la expresión "unidad de actuación"? ¿Para qué decimos en el inciso segundo del artículo 58: "La ejecución de una unidad de actuación"? Se entiende poco. Creo que podría decir "la ejecución de un programa de actuación unificada" o "La ejecución de un programa de actuación integrada se desarrollará por el sistema de gestión que se determine. La delimitación del área a los efectos de aplicar un programa de actuación integrada o de ejecución integrada, podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción." De ese modo, eliminamos el concepto de unidad de actuación que, realmente, es muy difícil de captar, ya que en un momento lo definimos como un área espacial y, en otro, como una actividad. Reitero que es muy complejo integrar ambas definiciones y, en última instancia, el artículo queda redactado en forma oscura. Quizás -digo esto con el máximo respeto- en la actividad de quienes planifican la parte urbana -de la cual soy absolutamente ajeno- el término de unidad de actuación tenga un significado muy claro, pero para quienes somos legos en la materia, este concepto mezcla las cosas.

Por lo tanto, considero que deberíamos eliminarlo porque, además, tal como establece el artículo 35, estamos hablando de un programa de actuación integrada.

**SEÑOR VILLARMARZO.-** En realidad, más que al artículo 35, me referí al artículo 32. El artículo 35 tiene que ver con el suelo potencialmente transformable, que es uno de los casos en los que se puede hacer programa de actuación integrada, ya que éste también puede realizarse en suelo urbano y suburbano.

**SEÑOR BRECCIA.-** Leyendo atentamente el artículo, advierto que se define claramente el programa de actuación integrada, con lo cual me ratifico más en lo que afirmo. ¿Por qué no dejamos el tema de unidad de actuación por fuera y hablamos del programa de actuación integrada? Incluso, creo que es eso lo que se pretende, o sea, delimitar una zona de territorio y aplicar allí una actuación integral o integrada -tomando en cuenta una cantidad de valores- y programada.

Es cuanto quería manifestar.

**SEÑOR LIGRONE.-** En lo sustantivo, estoy de acuerdo con lo que acaba de plantearse; eso es lo fundamental que pretende el programa de actuación integrada. El tema es que cuando uno planifica y hace el plano del territorio y una zonificación, puede tener la idea de lo que significará esa transformación, pero lo que zonifica en la ciudad no son los programas ya elaborados sino, justamente, las áreas de actuación. Por ejemplo, uno dice: "aquí densifico, aquí pongo equipamiento de infraestructura, acá protejo, etcétera". Queda claro, entonces, que una de las primeras cosas que se hace es esa zonificación, es decir, la delimitación de áreas. Algunas de esas áreas físicas se llamarían

unidades de actuación y en unas la unidad de actuación busca un objetivo y, en otras, uno distinto. Luego, cada uno de los programas de actuación integrada aplicado a cada unidad de actuación procurará una urbanización lisa y llana, un parque industrial o un programa de compatibilización por programas ambientales.

Entiendo la dificultad que se plantea en cuanto a incorporar demasiados términos. Haciendo un símil -que tal vez no sirva mucho- diría que esto es como la diferencia entre vivienda y hogar. La vivienda es el cascarón y el hogar es el contenido, la familia. En este caso, pues, la unidad de actuación es la vivienda y el programa integrado es el hogar.

**SEÑOR BRECCIA.-** La vivienda vendría a ser esa zona delimitada espacialmente. ¿Por qué no lo dejamos definido como una zona territorial sobre la cual recaerá el programa de actuación integrada y eliminamos el concepto de unidad integrada, salvo que sea imprescindible? Me parece que estamos haciendo complejo un proyecto de ley que, de por sí, tiene una redacción bastante difícil.

En consecuencia, tal vez deberíamos aplazar este artículo y pensarlo un poco más.

En cuanto a los Programas de Actuación Integrada, el literal b) del artículo 22 dice: "la programación de la efectiva transformación y ejecución;" En lo que me es personal, creo que seguir con esa distinción de grado entre Programa de Actuación Integrada y Unidad de Actuación, vuelve más complejo al proyecto de ley. Por eso creo que, quizás, debamos pensar un poco más la redacción, aunque sé que estoy opinando sobre una definición que los técnicos en planificación conocen de memoria.

**SEÑORA PRESIDENTA.-** Nos hemos quedado sin número y creo que deberíamos levantar la sesión, dejando este artículo aplazado.

Continuamos con el tema en la próxima sesión, el miércoles 21 a las 11 horas, ocasión en la que concurrirá mi suplente, la señora Senadora Sara López.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 13 y 58 minutos)